

RECEBIDO NA PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
SETOR DO PROCESSO LEGISLATIVO
EM 31/07/2018 AO 16 HS
POR Bia
SAÍDA 14/08/18 ÀS 14 H 00 ASS: Bia

REDISTRIBUIDO
Ao Nobre Vereador / À Nobre Vereadora
CAIO MIRANDA

Para Relatar,
Sala da Comissão de Constituição, Justiça e
Legislação Participativa.
Em 17/10/2018

Presidente

Obs. O prazo para manifestação é de 8 dias,
nos termos do § 3º do artigo 63 do R.I.

RECEBIDO NA PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
SETOR DO PROCESSO LEGISLATIVO
EM 22/10/2018 AO 17 HS
POR Bia
SAÍDA 31/10/18 ÀS 13 H 20 ASS: Bia

Segue(m) juntado(s), nesta data, documento(s)
e papel de informação rubricado(s) sob folha(s)
nº 17 a 23, Em 29/11/18.
Fernando de Lima Gasparotto
RF. 11.272-SGP. 12



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0122-18

Folha nº 17 do Proc.
Nº 01-122 de 20 18
Fernando de Lima Gasparotto
RF. 11.272-SCD-17

PARECER Nº 1907/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0122/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Antonio Donato, que altera a Lei Municipal nº 16.572, de 18 de novembro de 2016, que cria o Programa Municipal de Fomento ao Serviço de Radiodifusão Comunitária, e dá outras providências.

O projeto promove as seguintes alterações na lei: (i) prevê que a apresentação de projetos possa ser feita por conjunto de associações com sede no Município de São Paulo e constituídas há mais de 5 (cinco) anos, permitindo nesse caso que o valor máximo dos projetos (que é de R\$ 250.000,00) possa ser ultrapassado em até 4 (quatro) vezes, além de prever a possibilidade de inscrição de até 2 (dois) projetos em nome de cada associação; (ii) dispõe que o valor máximo dos projetos previsto na lei seja corrigido anualmente pelo IPCA-IBGE ou pelo índice que vier a substituí-lo; (iii) prevê que a indicação de até 3 (três) nomes para a composição da Comissão Julgadora seja feita pelas associações de caráter representativo (substituindo o termo entidades de caráter representativo da lei original); e (iv) exclui para as associações representativas inadimplentes as penalidades de efetuar qualquer contrato ou receber qualquer apoio dos órgãos municipais por um período de 5 (cinco) anos.

De acordo com a justificativa apresentada ao projeto, “as alterações propostas se norteiam pela necessidade de manter, tal como é feita nas outras linguagens, a organização sistêmica dos proponentes”, de modo “que o modelo apresentado seja de associação, excluindo outros tipos de entidades e privilegiando a noção primária da lei que institui a matéria e que utiliza deste modelo de entidade civil”.

Requeridas informações a respeito do impacto orçamentário-financeiro da proposta (fl. 13), o Executivo manifestou-se contrariamente à aprovação do projeto argumentando que: (i) a representação de uma associação por outra associação não é necessária, pois cada associação já possui estrutura suficiente para a operacionalização do projeto; (ii) o aumento do teto do valor dos projetos para associações de caráter representativo não é republicano, sendo o valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) mais que suficiente; (iii) o aumento de 3 (três) para 5 (cinco) anos de exigência de sede no Município não é justificável e destoa de outros fomentos; e (iv) a não aplicação de penalidades para as associações de caráter representativo fere claramente o interesse público.

O projeto reúne condições jurídicas para prosperar, nos termos do Substitutivo ao final apresentado.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0122-18

Folha nº 18 do Proc. fls. 27

Nº 01-122 de 20 18

Fernando de Lima Gasparotto

RF. 11.272-SGP-12

Sob o aspecto formal, o projeto atende à competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, incisos I, da Constituição Federal, dentre os quais se inclui, na ótica do legislador, o fomento ao serviço de radiodifusão comunitária.

Quanto ao aspecto formal subjetivo, apesar de os arts. 37, § 2º, inciso IV da Lei Orgânica do Município dispor a respeito da iniciativa legislativa privativa do Prefeito para projetos que digam respeito à organização administrativa, tal norma deve ser interpretada restritivamente, ou seja, somente no plexo de atribuições que a Constituição Federal confere como de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, a leitura do art. 61, § 1º, da Carta da República permite concluir que essa iniciativa limita-se à estrutura e atribuição de seus órgãos, bem como ao regime jurídico dos seus servidores.

Não se pode olvidar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo historicamente considera inadmissível a edição de lei de iniciativa parlamentar a respeito do assunto tratado nesta propositura (por todas, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2017121-85.2015.8.26.0000, Relator Des. Tristão Ribeiro, julgado em 23.09.15), porém recentemente o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a iniciativa legislativa parlamentar, decidiu em sede de repercussão geral que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.16).

Essa repercussão geral, que foi catalogada como Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, vem sendo aplicada nos recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os quais indicam uma verdadeira guinada jurisprudencial para considerar constitucionais leis que historicamente até então eram reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. **A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito**



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0122-18

Folha nº 19 do Proc.

Nº 01-122 de 20 18

Fernando de Lima Gasparotto
RE 11.272-SGP-12

ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecuibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. (...).

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2253854-95.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/05/2018; Data de Registro: 24/05/2018, grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.195, de 14 de abril de 2014, do Município de Jundiaí, que “denomina ‘Rua JOÃO BARBOSA – ‘Barbosa’ a Rua 14 do loteamento Santa Giovana (Bairro Rio Abaixo)” – Ato normativo que não usurpa atribuição do Chefe do Poder Executivo – Julgamento do mérito ARE-RG 878.911, repercussão geral tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal – “Reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)” – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Pedido improcedente.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2151446-26.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/04/2018; Data de Registro: 13/04/2018, grifos nossos)

No caso desta propositura, apesar de a readequação dos valores pagos no âmbito do Programa Municipal de Fomento ao Serviço de Radiodifusão Comunitária indiscutivelmente gerar despesa para o Poder Público, não se trata de regra que cause impacto à estrutura ou



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

pl0122-18

Folha nº 20 do Proc.

Nº 09-122 de 20 18

Fernando de Lima Gasparotto
RF. 11.272-SGP-12

atribuição dos órgãos da Administração Pública, tampouco que interfira no regime jurídico dos seus servidores públicos.

Ademais, a readequação do âmbito de abrangência dos selecionados pelo Programa (de entidades para associações autorizadas pelo Poder Público), além de não interferir nas despesas da Administração Municipal, diz respeito somente ao formato da política pública, que deve ser analisado pelas Comissões de mérito, não havendo que se discutir a constitucionalidade ou legalidade nesse ponto.

O projeto não merece prosperar, contudo, em relação ao pretendido acréscimo do § 3º ao art. 22 da Lei Municipal nº 16.572/16 (art. 4º da propositura), segundo o qual as penalidades previstas no § 1º desse artigo (impedimento de inadimplentes efetuarem qualquer contrato ou receber qualquer apoio dos órgãos municipais por um período de 5 anos) não se aplicam às associações representativas mencionadas nos §§ 4º e 5º do art. 4º, também incluídos por esta propositura, que permitem a elas inscreverem projetos que contemplem o fomento à atividade de mais de uma emissora de rádio comunitária.

Isso porque o afastamento das penalidades somente em relação às associações representativas configura ofensa ao princípio da impessoalidade, ao discriminar injustificadamente situações iguais (de inadimplência em virtude do não cumprimento do projeto), colocando em risco a efetividade da norma e o caráter preventivo e repressivo das penas previstas. São perfeitamente aplicáveis, aqui, as lições de José dos Santos Carvalho Filho a respeito do princípio invocado (in Manual de Direito Administrativo, 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 20-21):

“O princípio [da impessoalidade] objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória.”



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0122-18

Folha nº 21 do Proc.
Nº 01-122 de 20 18
Fernando de Lima Gasparotto
RF. 11.272-SGP-12

Saliente-se que o § 1º do art. 22 da Lei nº 16.572/16 prevê a aplicação das penalidades de proibição de contratar e de receber apoio de órgãos municipais por 5 (cinco) anos aos proponentes e seus responsáveis legais, de modo que, ao afastar sua aplicação às associações representativas, o não cumprimento dos projetos por elas inscritos acabaria por resultar na ausência dessa punição a qualquer entidade, uma vez que elas atuam nesse caso como verdadeiras representantes das emissoras fomentadas pelo programa.

Por fim, ressalte-se que, apesar do pedido de informações a respeito do impacto orçamentário-financeiro da proposta, o Executivo limitou-se a argumentar a impertinência da propositura, razão pela qual a ausência desse dado não deve impedir a tramitação do projeto, ressaltando-se que é o Executivo que dispõe dos meios para atender aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como que compete à Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa a análise detida acerca da compatibilidade desta propositura com a referida Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo inclusive solicitar informações complementares.

Para ser aprovado, o projeto depende do voto da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo a seguir proposto, que visa excluir a previsão contida no art. 4º, conforme fundamentação acima exposta, bem como adequar a redação do projeto à técnica legislativa preconizada pela Lei Complementar Federal nº 95/98.

SUBSTITUTIVO Nº **DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0122/18.**

Altera a Lei nº 16.572, de 18 de novembro de 2016, que cria o Programa Municipal de Fomento ao Serviço de Radiodifusão Comunitária, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica alterado o *caput* e inseridos os §§ 4º e 5º ao art. 4º da Lei Municipal nº 16.572, de 18 de novembro de 2016, com a seguinte redação:

“Art. 4º Para a realização do Programa serão selecionados no máximo 40 (quarenta) projetos por ano, apresentados por Associação Cultural de Radiodifusão Comunitária que possua autorização do Poder Público, podendo



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

pl0122-18

Folha nº 22 do Proc. fls. 31
Nº 01-122 de 20 18
Fernando de Lima Gasparotto
RE 11.272-SGP-12

ser em conjunto com associações com sede no Município de São Paulo e constituídas há mais de 5 (cinco) anos, com caráter representativo do setor de radiodifusão comunitária, aqui denominada proponente, respeitado o valor total de recursos estabelecido no orçamento.

§ 4º Em se tratando de projetos realizados em parceria entre as associações com autorização para executarem serviços de Radiodifusão, conforme mencionado no § 2º, o valor do projeto poderá ultrapassar o estabelecido no art. 6º, inciso II, alínea "c" em no máximo 4 (quatro) vezes.

§ 5º Os projetos previstos no § 4º e que contemplem o fomento à atividade de mais de uma emissora de rádio comunitária poderão ser inscritos por associação de caráter representativo do setor de radiodifusão comunitária.

§ 6º As associações com sede no Município de São Paulo e constituídas há mais de 5 (cinco) anos, que possuam caráter representativo do setor de radiodifusão comunitária poderão inscrever até 2 (dois) projetos em nome de cada associação." (NR)

Art. 2º A alínea "c" do inciso II do art. 6º da Lei Municipal nº 16.572, de 18 de novembro de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º.....

II –

c) orçamento e cronograma financeiro, que não poderão ultrapassar um total de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), corrigidos anualmente pelo IPCA-IBGE, ou pelo índice que vier a substituí-lo, podendo conter os seguintes itens:" (NR)

Art. 3º O § 1º do art. 11 da Lei Municipal nº 16.572, de 18 de novembro de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11.....

§ 1º As associações de caráter representativo do setor de radiodifusão comunitária, sediadas no Município de São Paulo há mais de 5 (cinco) anos,



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

pl0122-18

Folha nº 23 do Proc.

Nº 01-122 de 2018

Fernando de Lima Gasparotto

RF. 11.272-SGP-12

fls. 32

poderão apresentar à Secretaria da Cultura, até o dia 15 de janeiro ou 15 de junho de cada exercício, lista indicativa com até 3 (três) nomes para composição da Comissão Julgadora.”

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 28/11/2018

ANDRÉ SANTOS

CAIO MIRANDA
Relator

CELSO JATENE

CLÁUDIO FONSECA

AURÉLIO NOMURA

EDIR SALES

JOÃO JORGE

FABIO REVA

REIS

SANDRA TADEU